

我国个人所得税税基选择研究

周金荣

(厦门大学经济学院, 福建 厦门 361005)

[摘要] 个人所得税税基的选择在理论上一直是有争议的问题, 文章对我国个人所得税税基存在的问题进行分析研究, 提出采用混合所得税纳税模式、规范应税所得、拓宽税基、科学设计费用扣除的建议。

[关键词] 个人所得税; 税基; 混合所得税纳税模式

[中图分类号] F810.424 [文献标识码] A [文章编号] 1004-4434(2006)04-0104-04

个人所得税税基的选择在理论上一直是有争议的问题。从经济分析的角度来看, 最优税基应该在所谓“S—H—S”所得即由熊兹(Schang)、海格(Haig)和西蒙斯(Simons)提出的所得被定义为个人全部资产价值的增加额, 不仅包括一般货币所得, 还包括实物所得、隐含所得和尚未实现的资本利得, 以及纳税人给他人的馈赠和遗赠, 这种大口径所得是对个人一生的全部消费、赠予和遗产的征税。原则上讲, 只有这种大口径所得才能真正全面而准确地体现纳税能力, 最合乎能力公平原则; 另一方面, 全部所得被纳入税基可以最大限度地减少所得税在各类所得之间造成的替代效应和相应的税率损失, 故同效率目标的要求也是一致的。但在实际层面, 由于实物所得、隐含所得、未实现资本利得等项目既难监测又难管理和控制, 当其中一个或几个项目不能纳入税基时, 大口径所得就只有理论意义。而且, 完全按照“S—H—S”所得概念征收所得税, 征税成本会大大增加, 税收效率难免会受到损失, 因此, 各个国家在制定个人所得税政策时一般都会以理论上的所得概念为基础, 根据各自国家的具体情况, 依据一定的税收原则进行调整, 确定实际应税所得的范围。

税基的确定有两个基本要素, 一是科学合理地界定各种应纳税所得; 二是按照适当的标准允许扣除各项必要的费用。

一、我国个人所得税税基存在的问题

1. 征税范围不够宽泛, 拓宽税基才能充分发挥税收功能

我国个人所得税法规定对工资、薪金所得; 个体工商户的生产、经营所得; 对企事业单位的承包经营、承租经营所得; 劳务报酬所得; 稿酬所得; 特许权使用费所得; 利息、股息、红利所得; 财产租赁所得; 财产转让所得; 偶然所得; 经国务院财政部门确定征税的其他所得十一项所得征收个人所得税。征税范围不够宽泛, 如农业所得、股票转让所得等项目尚未征税。

在发达的市场经济国家, 个人所得税之所以能够成为主体税种, 充分发挥税收的调控与收入职能, 一个重要的原因在于税基较宽。尽管我国个人所得税近几年快速增长, 2005年已经超过2000亿元, 但所占比重较发达国家仍然较低。从货币收入来看, 与世界上多数国家相比, 中国属于低收入国家, 但是从收入的实际购买力来看, 已经相当于中等收入国家的水平, 因此收入水平不应成为扩大税基的现实障碍。而且, 我国目前经济发展平稳, 物价涨幅比较小, 人们的收入水平逐年提高, 这意味着税基随着人们收入的提高而逐渐扩大。因此, 拓宽税基是个人所得税制优化的一项重要内容。

2. 应税所得需要科学界定和规范

尽管个人所得税的课税模式有综合制、分类制和混合制之分, 但是即便是采用综合制的国家对课税所得的分类仍十分重视, 力求表达准确、宽泛。目前, 国际上对各国个人所得税的统计资料中一般将所得分为雇佣和经营所得、投资所得、资本利得和其他所得四类。

改革开放及市场经济的发展使我国个人收入来源出现多元化的趋势, 过去主要是工资、薪金所得, 逐渐增加了稿酬

[收稿日期] 2006-03-01

[作者简介] 周金荣(1971—), 女, 山东滨州人, 厦门大学经济学院财政系2003级博士研究生, 研究方向: 税收理论与政策。

等劳务报酬所得;随着金融市场、技术市场、房地产市场的发展,金融商品不断丰富,房屋、土地、科技也走向商品化,居民有机会利用自己的资金、财产、技术等参与各种投资行为。不仅工资、薪金、劳务报酬、稿酬等劳动性质所得增加,而且利息、股息、红利等资本性所得也逐渐成为居民个人收入的重要组成部分。此外,一些人还获得了财产租赁所得、特许权使用费所得以及财产继承所得等财产所得。目前需要对多元化的个人所得采用一定的标准加以科学分类,以便进一步合理确定税收负担。

3. 关于附加福利的课税

我国的个人所得税法规定对独生子女补贴;执行公务员工资制度未纳入基本工资总额的补贴、津贴差额和家属成员的副食品补贴;托儿补助费;差旅费津贴、误餐补助等不属于工资、薪金性质的补贴、津贴或者不属于本人工资、薪金所得项目的收入不征税。对津贴、补贴等附加福利性质的所得免于征税,本来是出于保障人们基本生活需要,体现社会主义的优越性,但在实践中,很多单位或个人利用这个政策将本属于工资项目的所得转化为附加福利性质的所得,使这项本来是为了保护收入较少的个人的优惠政策甚至成为高收入者偷逃税款的挡箭牌。目前,我国从企业、公司到机关事业单位,几乎都在给职工发放工资以外的实物福利,包括烟、酒、食品、服装、电器、购物券和其他生活用品、有价证券等;还有一些“暗补”项目如住房补贴、公费医疗、儿童入托、免费或优惠就餐、住房装修等等。我国工资外福利不仅大量存在而且有加重的趋势,个人奖金、福利、补贴的种类和金额逐年增多,工资外收入逐年增长,并且长期逃脱税收监管。由于税务机关缺乏有效的监控手段,工资外收入的税款流失严重,加大了居民收入差距,加重了社会分配不公,严重影响了税收职能的发挥。

4. 费用扣除不合理,优惠政策过多

我国个人所得税的费用扣除,分别按不同的征税项目采用定额和定率两种扣除方法。这一方面造成计算上的烦琐,给征纳双方都带来计算上的困难;另一方面也存在不合理、不公平的因素,表现在既没有考虑通货膨胀与价格水平的因素,更没有考虑赡养老人及抚养子女的不同情况。经过听证会我国个人所得税工薪所得费用扣除标准已经提高到每月 1600 元。目前个人所得税费用扣除标准的问题不仅仅在于数额的高低,而在于单一的费用扣除标准难以适应各类纳税人的不同情况。费用扣除标准的初衷在于维护低收入者的利益,保证纳税人不会因为纳税而降低起码的生活水平。在当前教育、医疗、住房等制度的改革会对纳税人的生活费用发生影响而造成不同的负担,现行的单一费用扣除标准已经越来越无法适应纳税人不同的费用扣除标准和不同的负担状况。

目前我国个人所得税制度中有许多税收优惠政策,不利于实现普遍、平等纳税。例如对省、部、军级以上部门及外国机构颁发的奖金免征个人所得税,既不与国际接轨,又不合情理;对存款利息、股票分红、企业债券利息征收 20% 的个人所得税,而对财政部发行的债券和国务院批准发行

的金融债券利息免征个人所得税影响了税制的统一性;另外,对在我国境内的外资企业工作的外籍人员与应聘在我国境内单位工作的外籍专家在计算其应纳税所得额时,还附加减除 3200 元费用也不符合税收公平原则和国民待遇原则。

5. 税收流失严重,税基侵蚀问题不容忽视

改革开放以来,我国居民收入来源呈多样化的特点,不仅工资薪金增长较快,而且工资外收入增长快,数额大,隐蔽性强;资产性收入所占比重也呈上升趋势;非货币化收入越来越多,灰色、黑色收入不断增大。这些收入所得不仅造成居民收入分配差距拉大,而且未被纳入所得征收范围,影响了税收调节力度,造成税收流失,税基遭到严重侵蚀。我国的收入分配差距扩大,很大程度上是由于经济转轨时期的收入分配制度不规范,最突出的问题是收入隐性化。这有待于规范收入分配制度,单靠个人所得税难以解决。

二、完善我国个人所得税税基

1. 采用混合所得税纳税模式

世界各国采用的个人所得税模式有综合所得税制、分类综合所得税制和分类所得税制三种类型。实践表明,我国个人所得税所采用的分类所得税制模式既缺乏弹性,又加大了征税成本,存在诸如税收调节难以到位、税制缺陷日益明显、征管难度较大等一些问題。鉴于我国的实际情况,不适宜采用综合税制,可以采用综合为主、分类为辅的混合所得税模式。

随着经济发展和个人收入来源渠道的增多,分类所得课税模式势必会使税收征管更加困难和效率低下,而且,由于分类所得课税模式下,不同所得最终的税负不同,导致纳税人寻求分配所得和设计所得项目以逃避税收,导致收入所得相同而负担不同的税收甚至收入高的反而税收负担低,造成税收负担不公平。但是,在我国目前的情况下,完全放弃分类所得课税模式也是不现实的,这样做可能会加剧税源失控、税收流失。因此,将现行个人所得税制改为混合所得税模式,既有利于解决征管中的税源流失问题,又有利于税收政策的公平。按照混合所得税模式要求,可对不同所得进行合理的分类。从应税所得上看,属于投资性的、没有费用扣除的应税项目,如利息、股息、红利所得、股票转让所得、偶然所得宜按分类所得模式征税;属于劳动报酬所得和有费用扣除的应税项目,如工资薪金、劳务报酬、生产经营、承包承租、稿酬、特许权使用费、财产租赁、财产转让等项目,可将不同性质的各项所得求和,扣除法定的费用后,按统一的累进税率课征,以实现税制的公平和效率,确保征收的明确简便,降低征收成本。先以源泉扣缴的方法分别采取不同的税率征收;在纳税年度终了,由纳税人对各项所得进行申报和汇算清缴,由税务部门核定,多退少补。这样,既可以保持现在的源泉扣缴,又可以通过实现支付能力原则,强化个人所得税征管,增强纳税人的主动申报纳税意识。

2. 规范应纳税所得, 逐步扩大税基

一是附加福利纳入课税。西方各国的个人所得税制度在规定征税项目时, 附加福利也包括在内。附加福利是雇主给雇员的小额优惠, 一般以实物津贴形式出现, 如雇主免费或者廉价提供给雇员的福利住房、汽车、休息场所、就餐券、午餐补助等。西方各国为避免减少政府的财政收入、冲击政府的分配制度, 甚至影响整个国民经济的格局, 一般都规定应税项目包括附加福利。附加福利的征税是税收制度实现良好经济效益的前提条件, 确保税收制度对于有能力提供附加福利的雇主和不能提供附加福利的雇主处于中立地位, 并且免去因提供物品和服务而免于征税的不正常情况。总之, 对附加福利的征税对于保护税基十分重要。

国外对于附加福利的征税主要有三种方式: 一是将附加福利包含在应纳税所得中; 二是对得到附加福利而产生的费用不允许扣除而对附加福利征收附加税; 三是对提供附加福利的雇主征收附加福利税。基于我国目前的附加福利情况和个人所得税征管现状, 可以考虑将附加福利计入应纳税所得一并征收个人所得税。对于实物所得可以按照市场价值进行评估, 合理计入应纳税所得, 按照税法规定计算缴纳个人所得税。

二是个人所得税与企业所得税的分界与衔接, 主要是纠正对股息、红利的重复征税。作为个人股东, 其取得的股息、红利应该按照税法规定纳税, 但是股份制企业、公司是在缴纳企业所得税之后对税后利润按规定合理留利外的其余部分按照投资份额在股东、投资者之间进行股息、红利的分配, 这样就出现了股息、红利的重复征税问题。按照国际通行的做法, 应该允许股东在汇总纳税时抵免股息收入已经承担的企业所得税部分。对于个人从公司、企业取得的股息、红利收入在计征个人所得税时, 应将这部分收入还原成企业税前利润, 作为应税收入计入总所得中, 然后, 允许从总所得应纳个人所得税额中抵免这部分股息红利已承担的企业所得税。

三是明确资本利得征税。资本利得指出售房屋、股票、债券和专利权等资本项目所得, 投资所得指购买股票取得的股息、存款利息和各种债券利息以及转让专有技术的使用权所取得的费用等所得。我国的个人所得税对资本利得规定不明确, 将有关证券交易所得列入财产转让所得, 随着证券市场的发展, 滚入在这方面的交易会逐渐增加, 因此应明确转让有价证券所得的征税问题。

3. 科学设计费用扣除

个人所得税的费用扣除是决定个人所得税税基很重要的因素, 一般来说主要包括两部分: 一是为取得收入所必需支付的有关费用; 二是“生计费用”, 对于“生计费用”, 各国一般按照家庭成员的构成规定扣除标准。由于我国个人所

得税实行分类所得税制, 不分纳税人已婚未婚、家庭人口、家庭总收入多少, 一律只是对个人实行定额或者定率扣除, 虽然简单易行, 但是没有考虑纳税人的实际负担能力。因此, 笔者建议在实行综合为主、分类为辅的混合所得税模式下按照公平和征管便利原则, 在个人费用扣除的基础上增加家庭费用扣除、医疗费用扣除和教育费用扣除。其中家庭扣除应该是指由于无收入家庭成员的存在而使得有收入的家庭成员必须承担一定的抚养、供养、赡养义务, 税法允许有收入的家庭成员为承担这些义务而进行的相应的扣除; 医疗费用扣除是指对个人医疗支出的扣除, 医疗支出的范围包括个人进行医疗检查、门诊、住院等为维护自身健康而发生的费用; 教育费用扣除是指对个人及其抚养者正规教育费用的扣除。这样有利于实现税收公平, 也有利于与国际政策接轨, 并且可以与社会保障政策有机结合。

4. 加强征收管理, 改善税收环境

完善征收管理制度, 强化征收管理力度, 一是建立居民收入监控体系, 建立纳税人登记号码管理, 健全纳税档案, 加强对高收入行业、高收入个人的监督管理; 二是建立严格的制约机制, 加强代扣代缴义务人的管理, 加大虚报惩罚力度, 实行雇员与雇主双向申报制度; 三是加强部门间的合作, 特别是税务部门与银行、工商管理、海关等部门的协调配合, 通过银行管理改革, 强化现金管理, 减少现金流通。只有从资金流动方面强化源头管理, 才能真正加强对高收入者的监督管理; 四是加大偷逃税款的惩罚力度, 严厉打击, 增加违法者的成本; 五是加强为纳税人服务意识, 做好税法宣传, 使纳税人知法守法, 做好纳税辅导, 做好完税凭证发放; 另外加强媒体的舆论宣传与监督, 改善税收环境。

[参考文献]

- [1] V·图若尼, 国际货币 资金组织[M]. 国家税务总局政策法规司译, 北京: 中国税务出版社, 2004.
- [2] 王雍君, 税制优化原理[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 1995.
- [3] 夏琛舸, 所得税的历史分析和比较研究[M]. 大连: 东北财经大学出版社, 2003.
- [4] 邱华炳, 刘磊, 所得税理论与实证分析[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 1996.
- [5] 有关 个人所得税税法、条例及文件.
- [6] The Economics of Tax Policy, Edited by Michael P. Devereux, 1996.
- [7] The Economics of Taxation, by Simons James Christopher Nobes, 8 Edition, 1997.

[责任编辑: 舒 生]